

## Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine

*Francesco Palermo*

### *Abstract*

*Le questioni giuridiche e politiche recentemente emerse in relazione al finanziamento delle Regioni a statuto speciale hanno reso evidente una tendenza in atto da tempo: la marginalizzazione di tali Regioni nel dibattito sull'evoluzione del sistema regionale italiano. Il presente contributo esamina le ragioni di questa tendenza e traccia la traiettoria della specialità nell'ordinamento italiano. Con riferimento al finanziamento delle Regioni autonome, inoltre, si sottolinea come alle questioni preesistenti si sommino alcuni problemi strutturali del processo di riforma che va sotto il nome di "federalismo fiscale", tra cui in particolare l'incertezza sugli obiettivi complessivi della riforma e le difficoltà relative al sistema delle fonti che disciplinano le autonomie speciali. Questi sviluppi inducono ad invocare una riforma complessiva che tenga conto in modo strutturale delle autonomie speciali.*

### *1. Autonomia speciale tra eccezione e incomprendione. Il nodo del federalismo fiscale*

#### *1.1. La preoccupante traiettoria della specialità nell'ordinamento italiano*

Al tempo dell'approvazione della legge delega sul "federalismo fiscale" (legge 42/2009), l'allora Ministro Calderoli ebbe a dire che uno degli obiettivi della riforma che andava sotto il nome di "federalismo fiscale" era quello di rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali.

A tre anni di distanza si può certamente affermare che non si trattava di un semplice slogan ad effetto, ma di un programma politico, che, nella misura del possibile, è stato in parte attuato. Attuato in parte perché da un lato esistono, com'è noto, vincoli costituzionali non

facilmente aggirabili rispetto alla specialità (anche finanziaria) delle Regioni speciali e delle Province autonome<sup>1</sup>; dall'altro perché, pur essendosi fatto il possibile (e in certi casi anche l'impossibile, come sancito dalla Corte costituzionale<sup>2</sup>) per ridurre la specialità finanziaria delle autonomie differenziate, pochissimo si è potuto fare per incrementare l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario. E questo per motivi sia contingenti che strutturali. Contingenti, per la crisi del debito pubblico, che ha indotto a comprimere i trasferimenti verso tutte le Regioni, a partire da quelle ordinarie; strutturali perché l'intera riforma del "federalismo fiscale" non mira a ridisegnare gli assetti e le responsabilità finanziarie nei rapporti tra Stato e Regioni (e enti locali), ma a redistribuire il gettito fiscale secondo criteri nuovi senza incidere sulla natura essenzialmente compartecipata del sistema. Con i suoi pregi e i suoi difetti, il "federalismo fiscale" è stato insomma non una riforma federale, ma una grande legge finanziaria, che in quanto tale ha riguardato tutte le Regioni, ordinarie e speciali. La tendenza a rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali è in realtà un fenomeno che ha caratterizzato l'intero complesso delle riforme relative ai rapporti tra livelli di governo dell'ultimo quindicennio, dapprima inconsapevolmente, a partire dalle leggi Bassanini, e poi, con crescente consapevolezza, in tempi più recenti, con l'attuazione del "federalismo fiscale". Tutta questa traiettoria – il cui culmine istituzionale è stata la riforma del Titolo V nel 2001 e il cui momento per ora finale è rappresentato dai decreti di

---

(1) Va segnalato che numerose disposizioni dei provvedimenti assunti dal governo a cavallo tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 sono state oggetto di impugnazione da parte delle Regioni a statuto speciale. Tali impugnazioni sono allo stato attuale (marzo 2012) pendenti davanti alla Corte costituzionale, e dalla risoluzione dei quesiti dipenderà molto dello sviluppo futuro dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, oggetto di questo numero speciale.

(2) V. per tutte le sentt. 102/2008 (sulla c.d. tassa sul lusso della Sardegna) e 2/2012 in tema di addizionale regionale IRPEF. Nella prima di queste pronunce, in particolare, la Corte ha affermato che lo Stato può certamente "contenere o ampliare" i contorni dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, ma "tale possibilità passa non già attraverso l'emanazione di una legge statale [...] ma attraverso la modificazione statutaria realizzata attraverso lo speciale procedimento di collaborazione" previsto dagli statuti speciali in tema di revisione delle disposizioni relative all'autonomia finanziaria.

attuazione del “federalismo fiscale” e dalle manovre di contenimento della spesa pubblica – è stata infatti concepita, strutturata ed attuata con riferimento pressoché esclusivo alle Regioni ordinarie. Non è stata dunque solo l’attuazione del novellato art. 119 Cost. (il processo che va sotto il nome di “federalismo fiscale”) ad aver guardato esclusivamente alle autonomie ordinarie aggiungendo poi specifiche disposizioni relative alle Regioni speciali laddove inevitabile<sup>3</sup>. Si tratta piuttosto di uno sviluppo completamente sbilanciato delle relazioni istituzionali in Italia negli ultimi decenni, che ha reso le autonomie speciali un corpo sempre più estraneo al disegno complessivo del sistema regionale italiano. Uno sviluppo che in ambito finanziario ha raggiunto il suo culmine, ma che ha radici ormai lontane e i cui nodi stanno ora venendo al pettine.

Alla sostanziale estraneità delle Regioni a statuto speciale rispetto al percorso riformatore dei rapporti tra livelli di governo hanno concorso diversi fattori. Uno di questi è la concezione perennemente “eccezionale” dell’autonomia speciale nella lettura dominante della politica e anche della letteratura giuridica<sup>4</sup>, che ha considerato come particolare, eccezionale, non strutturale un fenomeno che pure riguarda il 20% delle Regioni, il 15% della popolazione e quasi il 25% del territo-

---

(3) Com’è noto, solo due passaggi della legge 42/2009 riguardano anche le Regioni a statuto speciale: la disposizione di cui all’art. 27, che rinvia a singole norme di attuazione le modalità del concorso di tali Regioni “agli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] nonché al Patto di stabilità interno”; e quella di cui all’art. 22, che, disciplinando gli interventi perequativi volti a sanare il deficit infrastrutturale delle Regioni, si applica anche alle Regioni a statuto speciale.

(4) Si pensi, ad es., alla diffusione del termine “regionalismo differenziato” per indicare la potenzialità di differenziazione giuridica e competenziale tra le Regioni a statuto ordinario, senza considerare che il regionalismo differenziato esiste in Italia da quando esistono le Regioni. Cfr. per tutti L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 146, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, p. 493, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002. Cfr. già R. BIN, *Del federalismo asimmetrico all’italiana e di altri mostri della fantasia costituyente*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, p. 228 ss. Per precisazioni terminologiche intorno ai concetti di specialità e differenziazione cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 55 ss.

rio nazionale. Un altro è certamente il diverso grado di autonomia reale e di “capacità autonomistica” delle diverse Regioni speciali, molte delle quali hanno storicamente sfruttato poco o pochissimo il proprio potenziale di differenziazione, sia in chiave istituzionale che politica<sup>5</sup>, come bene emerge anche dai saggi che seguono. Vi ha contribuito anche un certo volontario isolamento delle Regioni speciali più forti, che hanno prediletto il canale bilaterale per i rapporti con lo Stato anziché rendersi presenti nel dibattito sullo sviluppo delle relazioni territoriali in Italia, perseguendo in silenzio i propri interessi senza badare agli aspetti di sistema.

Questa crescente incomunicabilità tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale emerge in modo particolarmente stridente avendo riguardo al mancato adeguamento degli statuti speciali a seguito della revisione del Titolo V, parte II della Costituzione del 2001 (legge cost. 3/2001), che come noto lo prevede<sup>6</sup>, a fronte dell’ormai completato percorso di riforma degli statuti delle Regioni ordinarie.

Che qualcosa non funzioni nel rapporto tra Stato e Regioni speciali in quanto tali – a prescindere dai rapporti bilaterali con ciascuna di esse – è insomma un fatto assodato e che dura ormai da tempo. E che questo progressivo distacco si sia palesato fino ad un punto ormai difficilmente sostenibile in ambito finanziario pare il coronamento inevitabile e preoccupante di una traiettoria tracciata da tempo.

---

(5) Ricorda drasticamente R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (a cura di), 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 205 che “in realtà in Italia esistono solo due Regioni veramente speciali: la Valle d’Aosta e la Provincia di Bolzano. Nelle altre, le ragioni della specialità si riducono a pochi tratti, a profili esclusivamente giuridici e a privilegi finanziari che, privi di giustificazioni sociologiche, ormai sono odiosi, sono visti dal resto della comunità nazionale come retaggi ingiustificabili, privi di un valido fondamento istituzionale. Qual è la ragione della specialità del Friuli-Venezia Giulia o della Sicilia o della Sardegna se non il fatto, per queste ultime due, di essere casualmente delle isole? Cosa hanno dimostrato di essere di diverso dal resto del territorio nazionale?”.

(6) L’art. 10 legge cost. 3/2001 recita infatti: “Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” (corsivo aggiunto).

### 1.2. *Cos'è (oggi) la specialità?*

A questa traiettoria sviluppatasi dapprima sottotraccia e diventata particolarmente evidente in anni recenti si oppone da un lato la comprensibile (e tardiva) reazione delle autonomie speciali, a tutela delle loro prerogative (o, secondo alcuni, dei loro “privilegi”). Dall'altro, e soprattutto, vi si oppone un quadro costituzionale non del tutto chiaro in relazione alla garanzia della specialità. In altre parole, non pare esservi una risposta univoca ad un quesito tutto sommato banale: può eliminarsi la specialità delle Regioni autonome, o si tratta di un principio costituzionale intangibile?

Il principio di specialità, necessariamente limitato ad alcune realtà e dunque non estensibile a tutte (rendere “speciali le Regioni ordinarie” è un evidente paradosso logico: se tutte le Regioni sono speciali, non lo è nessuna), è infatti considerato da molti principio di regime, rientrante tra gli elementi intangibili dell'ordinamento costituzionale e pertanto non suscettibili di revisione<sup>7</sup>. Come ha più volte riconosciuto la Corte costituzionale, inoltre, il significato ultimo e più profondo della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra la Regione e lo Stato nella gestione della dinamica autonomistica<sup>8</sup>. È questo il principio intangibile e finanche la base di una sorta di presunzione di legittimità costituzionale delle norme di attuazione degli statuti speciali (cui la legge 42/2009 fa opportunamente riferimento), che in tanto si legittimano in quanto derivino dalla collaborazione paritetica tra i livelli. Parrebbe dunque di potersi ricavare la regola

---

(7) Cfr. V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, vol. I, in part. p. 112 e S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO, P. PERNTHALER (a cura di), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento, 1997, p. 65.

(8) Cfr. ad es. Corte cost., sent. 213/1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1667 ss., in cui testualmente si afferma che il metodo paritetico (da cui scaturiscono le norme di attuazione degli statuti speciali) determina “i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale” e quindi pone un limite: “un limite superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell'equilibrio complessivo cui le norme di attuazione [e l'autonomia speciale che le giustifica, *N.d.A.*] sono preordinate” (punto 4 in diritto), così indicando nel principio pattizio una sorta di presunzione di legittimità costituzionale delle norme di attuazione degli statuti speciali.

per cui le Regioni speciali, al di là dei contenuti concreti della propria autonomia (anche finanziaria) – in qualche caso comunque coperta da accordi internazionali<sup>9</sup> –, debbano mantenere rapporti di natura essenzialmente bilaterale e pattizia con lo Stato. Se la specialità ha dunque un contenuto procedurale, è pur vero che questo finisce per avere importanti ricadute sul contenuto materiale della stessa, posto che per la riduzione del margine di autonomia (anche finanziaria) occorrerebbe il consenso delle singole Regioni speciali<sup>10</sup>.

A favore della tesi opposta milita il fatto che la Costituzione non preveda alcun limite esplicito alla revisione dell'art. 116 Cost. che individua le Regioni a statuto speciale, e che le condizioni speciali di autonomia sono poste da statuti che, proprio in quanto approvati con leggi costituzionali dello Stato, sono con detta fonte modificabili: quindi in presenza di una maggioranza parlamentare qualificata non dovrebbero individuarsi limiti alla loro revisione<sup>11</sup>. Quanto al contenuto dell'autonomia speciale, il principio di specialità non lo definisce se non in chiave procedurale ("forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali"), e pertanto dovrebbe essere possibile una sua modifica anche unilaterale. Infine, e soprattutto, con riferimento alla dimensione finanziaria della specialità, re-

---

(9) Vale in particolar modo per la Provincia autonoma di Bolzano, l'autonomia della cui popolazione di lingua tedesca (questa la formulazione del testo) è garantita dall'accordo De Gasperi-Gruber, annesso al trattato di pace dell'Italia con le potenze vincitrici del 1946. È da tempo controversa la portata dell'accordo nei confronti della Provincia autonoma di Trento. Vi è poi una dimensione internazionale almeno indiretta nell'autonomia del Friuli-Venezia Giulia, sempre in relazione alla tutela delle minoranze, in forza del Memorandum d'intesa relativo al Territorio libero di Trieste del 1954 e del Trattato di Osimo del 1975, e un ancor più tenue ancoraggio è rinvenibile nel caso valdostano, per i riferimenti contenuti nella (di per sé non internazionalizzata) Dichiarazione di Chivasso del 1943.

(10) E ciò anche se la stessa Corte ha riconosciuto che anche alle Regioni a statuto speciale possono essere applicabili "vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale" (sentt. 169/2007 e 82/2007). Un conto è infatti l'autonomia finanziaria, non limitabile unilateralmente dalla legge statale, un altro il coordinamento della finanza pubblica, competenza statale volta a garantire il contenimento della spesa pubblica e il rispetto del Patto di stabilità, che riguarda anche le Regioni ad autonomia speciale.

(11) Salva la parte coperta da garanzie internazionali, come per l'accordo De Gasperi-Gruber.

sterebbe da chiarire se e fino a che punto il principio costituzionale debba ritenersi al riparo da cambiamenti introdotti in via emergenziale a contenimento della spesa pubblica, come potrebbero considerarsi alcuni provvedimenti volti a “salvare” il paese dalla crisi economica<sup>12</sup>. Indicazioni determinanti per la soluzione del quesito potranno venire dalla giurisprudenza costituzionale prodotta dal conflitto sollevato da diverse Regioni speciali nei confronti di molte disposizioni contenute nei recenti provvedimenti finanziari nazionali, volto infatti a contestare la procedura (l'unilateralità delle decisioni) più che il merito e a tracciare una più netta demarcazione tra l'illegittima compressione unilaterale dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e la legittima (anzi, costituzionalmente obbligata, art. 117, comma 1, Cost.) previsione di vincoli necessari a garantire il coordinamento della finanza pubblica.

Resta comunque il fatto che l'incognita della specialità pesa molto sullo sviluppo delle relazioni tra livelli di governo in Italia, e induce in ogni caso a chiedersi – al di là della possibilità di riduzioni unilaterali delle forme e condizioni particolari di autonomia e dei suoi eventuali limiti – quale sia il significato e quale il futuro dell'autonomia speciale. Quanto al significato dell'autonomia speciale, tutti i saggi che seguono evidenziano la forte differenziazione tra le diverse Regioni a statuto speciale, tanto da potersi parlare di “specialità nella specialità”, come segnalato dal saggio conclusivo di Brunetta Baldi. In tema di relazioni finanziarie, poi, il carattere procedurale e paritetico della specialità emerge con particolare nettezza, tanto che pare opportuno individuare almeno sei diversi regimi speciali (quelli oggetto dei contributi del presente fascicolo di approfondimento)<sup>13</sup>. Se quindi la specialità come

---

(12) Esplicito il riferimento alla situazione emergenziale nel c.d. “decreto salva Italia” (d.l. 201/2011, convertito in legge 214/2011). Si veda la giurisprudenza costituzionale citata alla nota 10. Per interessanti considerazioni relative al ruolo dell'emergenza rispetto alle fasi della nascita del governo Monti e alle ricadute costituzionali nei rapporti tra gli organi costituzionali si veda A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del governo Monti)*, in *federalismi.it*, 23 novembre 2011, ora anche in *Id.*, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XV, Studi dell'anno 2011, Torino, 2011, XXI.

(13) Dal punto di vista strutturale andrebbe aggiunto il settimo regime differenziato, quello della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, che per quanto ormai quasi irrilevan-

categoria costituzionale vale solo in chiave procedurale, dal punto di vista materiale (alla cui definizione l'aspetto finanziario concorre in modo preminente) è più opportuno parlare di specialità al plurale, visto che ne esistono tante quante sono le Regioni a statuto speciale<sup>14</sup>. L'assenza di un coordinamento sia istituzionale che politico delle diverse realtà speciali sposta così sul piano politico la questione del futuro delle Regioni a statuto speciale e del loro finanziamento. La domanda iniziale sulla modificabilità del regime particolare delle Regioni a statuto speciale, se declinata in chiave politica, risulta infatti essere: le singole Regioni a statuto speciale hanno la forza politica di opporsi alla riduzione o persino alla sostanziale soppressione della propria specialità? In questo senso, le deboli alleanze che vanno configurandosi tra le Regioni a statuto speciale del Sud e (in modo minore) tra quelle del Nord, rischiano di essere troppo tardive e a maglie troppo larghe per riuscire a salvare il principio nel lungo termine.

Quanto al futuro della specialità, non può mancarsi di notare come l'assenza di un fronte comune delle Regioni a statuto speciale abbia anche indebolito le ragioni della specialità nel suo complesso, badando al più a ribadire quelle di singole realtà e di singoli aspetti della stessa. Ha, in altre parole, reso "pigre" le Regioni speciali che finora contavano su fattori differenziali forti, ossia essenzialmente la presenza di ampie diversità etnico-linguistiche rispetto al resto del territorio nazionale (Provincia di Bolzano e Valle d'Aosta), e creato difficoltà crescenti alle altre, spingendole ad una iper-valorizzazione di fattori

---

te in termini quantitativi e strutturalmente collegato a quello delle due Province autonome che la compongono, presenta comunque caratteristiche proprie diverse da quelle di tutti gli altri regimi speciali.

(14) E questo nonostante vi siano alcuni elementi comuni anche sotto il profilo economico che differenziano ciascuna Regione speciale da quelle a statuto ordinario, come evidenziato nei contributi che seguono. Ad es. vi è nel complesso per le Regioni speciali un minor peso delle uscite correnti (66% del totale contro 73%), una minore incidenza della sanità (30% contro 60%), un maggiore ricorso alle compartecipazioni (40% contro 11%), ecc. Per dati approfonditi cfr. ISSIRFA-CNR, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 32, 2010 e, ancor più recentemente, E. BUGLIONE, *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle Regioni speciali e dalle Province autonome*, in F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, 2011, p. 315 ss.

identitari (Provincia di Trento e Friuli-Venezia Giulia) o sostanzialmente erodendone la specialità (Sicilia e Sardegna). Le due isole, poi, come bene evidenziato nei relativi contributi, mirano a salvaguardare la propria dotazione finanziaria non già in quanto Regioni speciali, ma in quanto Regioni meridionali economicamente svantaggiate, privilegiando necessariamente la dimensione solidale del “federalismo fiscale”, mentre le Regioni speciali del Nord tendono a limitare per quanto possibile la dimensione solidale privilegiando quella competitiva, per loro più conveniente. Ogni singola specialità è dunque in potenziale competizione con le altre. E tuttavia, la specialità frammentata è destinata ad essere una specialità perdente, e la natura procedurale del principio finisce per acuirne, paradossalmente, la debolezza, mettendo le diverse realtà una contro l'altra. E rischiando di farle assomigliare, in un periodo di difficoltà economiche, sempre più ai capponi di Renzo.

In un'ottica di lungo termine, tuttavia, la giustificazione della specialità sembra destinata a doversi rinvenire sempre meno in fattori storici o identitari, e sempre più nella dimostrazione dell'utilizzo che della specialità si è fatto. L'autonomia speciale sarà in tanto più giustificata in quanto abbia consentito di risolvere i problemi di convivenza tra gruppi diversi in determinati territori, di garantire lo sviluppo di tali territori, di ridurre le differenze in termini di sviluppo rispetto alla media nazionale. In definitiva, la capacità amministrativa, quella politica e quella finanziaria diventeranno i fattori determinanti per il mantenimento delle condizioni (se non delle forme) particolari di autonomia e del finanziamento delle stesse.

## *2. I dilemmi del federalismo fiscale*

A fronte di crescenti contraddizioni relative ai rapporti con la specialità, altre e ancor più profonde aporie di ordine sistemico caratterizzano il processo del federalismo fiscale. Nell'ultimo decennio si è assistito ad un paradosso, che si sta ormai palesando in tutta la sua drammaticità. Da un lato, il pluralismo sociale, la tecnicità delle decisioni, la necessità di deconcentrare il potere e non ultima, in Italia, l'inadeguatezza della macchina burocratica che spinge a decentrare funzioni per incapacità di gestirle tutte al centro (c.d. “federalismo

per abbandono”)<sup>15</sup>, impongono un decentramento delle decisioni. Dall’altro, la necessaria contrazione della spesa pubblica complessiva, l’improcrastinabile esigenza che la gestione finanziaria delle Regioni diventi più oculata e responsabile, e in generale le sfide economiche globali, spingono verso forme di semplificazione (e talvolta di banalizzazione) istituzionale e di accentramento delle decisioni. Se le relazioni finanziarie sono sempre state cruciali nelle dinamiche federali (regionali, devolutive e tutte le diverse declinazioni del concetto di riparto territoriale del potere costituzionalmente garantito), pare indubbio che dalla nascita del federalismo moderno mai come in questa fase esse stiano monopolizzando e in qualche caso (come in Italia) persino esaurendo il dibattito sul riparto verticale del potere.

Nell’ultimo decennio non vi è stato ordinamento composto che, nelle forme imposte o consentite dal rispettivo impianto costituzionale, non abbia riformato, più o meno profondamente, le relazioni finanziarie tra i livelli di governo, sempre con la finalità di contenere la spesa pubblica complessiva e di razionalizzare le funzioni degli enti sub-statali, in qualche misura legandole alla disponibilità di risorse.

Per quanto riguarda direttamente il tema di questa analisi – il rapporto tra queste tendenze e la specialità regionale – emergono due profili particolarmente problematici che la disciplina del “federalismo fiscale” non ha ancora risolto. In primo luogo, la mancanza di chiarezza e condivisione con riguardo agli obiettivi complessivi del processo che va sotto il nome di “federalismo fiscale”. In secondo luogo, e di conseguenza, il problema della fonte normativa con cui disciplinare le relazioni finanziarie tra i livelli (differenziati) di governo.

### 2.1. *Il dilemma dell’obiettivo*

Il primo aspetto che emerge con particolare evidenza dal difficile rapporto tra federalismo fiscale e specialità regionale è la mancanza di un obiettivo chiaro e condiviso rispetto ai risultati da ottenere con la riforma del “federalismo fiscale”. A cosa deve servire questo processo? Quali obiettivi deve raggiungere? Gli strumenti posti in essere sono

---

(15) Per l’espressione cfr. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 100 ss.

adatti a perseguire tali risultati? Nel quadro di questi obiettivi, qual è il ruolo che spetta alle autonomie speciali, e con quali strumenti lo possono svolgere?

A queste domande di fondo, che normalmente andrebbero affrontate prima di iniziare un percorso riformatore, non pare di potersi individuare una risposta univoca. Il quadro tracciato dal novellato art. 119 Cost. indica solo alcuni principi a maglie larghe<sup>16</sup>, alcuni dei quali difficilmente attuabili<sup>17</sup> o già superati<sup>18</sup>, e miranti a perseguire “finalità prettamente extra-fiscali”<sup>19</sup>, mentre la legge di attuazione, approvata a distanza di otto anni e in un contesto politico, economico e anche giuridico assai diverso<sup>20</sup>, persegue primariamente obiettivi essenzialmente fiscali e di riassetto della finanza pubblica<sup>21</sup>.

---

(16) E. DE MITA, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 31.

(17) È il caso, ad es., della sostanziale equiparazione, nell'edificazione della finanza regionale e locale, di risorse autonomamente stabilite ed applicate (“tributi ed entrate propri”) e di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, quando i principi che la finanza regionale e locale deve rispettare (quelli costituzionali e quelli “di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”) rendono di fatto impossibile l'applicazione di tributi propri in virtù del divieto di doppia imposizione.

(18) La prassi nazionale e internazionale, oltre alla giurisprudenza costituzionale, hanno infatti reso obsolete alcune disposizioni introdotte con la riforma costituzionale del 2001. È il caso dell'art. 119, comma 6, che prevede il possibile ricorso degli enti territoriali all'indebitamento “solo per finanziare spese di investimento” (una disposizione che potrebbe rivivere a seguito delle nuove obbligazioni assunte a livello europeo con il c.d. “fiscal compact” del 2012) e dell'art. 119, comma 4, che stabilisce che le risorse derivanti dai tributi propri, dalle compartecipazioni e, dove applicabile, dal fondo perequativo statale, “consentono [agli enti territoriali e locali] di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

(19) Così F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 243 ss. Il riformato art. 119 Cost. aveva infatti finalità essenzialmente estranee al sistema fiscale quali la solidarietà territoriale. Prevedeva inoltre una tendenziale “federalizzazione” del sistema del gettito, mentre la legge attuativa si basa sulle compartecipazioni e dunque su un sistema più centralizzato almeno sotto il profilo della fonte delle imposte.

(20) Specie a causa della “supplenza” nel frattempo esercitata dalla giurisprudenza costituzionale nella definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Cfr. tra le altre le sentt. 370/2003, 424/2004, 23172005, 118/2006, 105/2007.

(21) *Ex multis* E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, Maggioli, 2009 e A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge 42/2009*, Napoli, Jovene, 2010.

In questo quadro, la legge attuativa mira alla realizzazione di obiettivi diversi e contrapposti. Da un lato, intende realizzare una maggiore solidarietà, cercando di ridurre le disparità tra le diverse parti del territorio nazionale, specie in termini di servizi al cittadino. Dall'altro, importa minori trasferimenti fiscali e maggiore responsabilità dei territori. In terzo luogo, come forse non sufficientemente ricordato in dottrina, la legge 42/2009 incrocia pericolosamente diverse altre disposizioni, ponendosi in potenziale contraddizione con queste, e contribuendo ulteriormente alla disomogeneità del quadro normativo complessivo<sup>22</sup>. L'assenza di un obiettivo condiviso ed anzi la coesistenza di obiettivi antitetici, coesistenti per sole ragioni politiche di compromesso tra spinte diverse, rende assai improbabile il successo complessivo dell'operazione, perché la realizzazione di un obiettivo comporta necessariamente il mancato raggiungimento di un altro. E poiché lo spartiacque (non tracciato) riguarda il confine tra solidarietà e competizione, nonché tra responsabilità e irresponsabilità e tra buona e cattiva amministrazione, all'interno di questa tensione tra obiettivi antitetici sono finite anche le autonomie speciali. Anche nei loro confronti, dunque, non pare individuabile un obiettivo preciso, se non quello della partecipazione al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà (art. 27 legge 42/2009). A fronte della menzionata diversa posizione e dei diversi interessi di ciascuna Regione speciale, quindi, non è possibile individuare alcuna strategia complessiva del processo definito "federalismo fiscale" nei confronti delle autonomie speciali.

## 2.2. Il dilemma della fonte

L'incertezza riguardo agli obiettivi si è ripercossa sul piano delle fonti. La tecnica della legge 42/2009 è, com'è noto, quella della delega legislativa al governo e della concretizzazione di regole dall'obiettivo

---

(22) Come opportunamente evidenziato da L. GORI, *L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini incrociati". Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, p. 75 ss., che ricorda, in particolare, il potenziale conflitto con la legge 196/2009 di riforma del sistema di contabilità pubblica.

contraddittorio attraverso decreti legislativi per singoli ambiti, che a loro volta risultano spesso generici e rinviando la disciplina specifica a momenti successivi<sup>23</sup> e col coinvolgimento di nuovi organismi consultivi. Nel quadro di un processo di attuazione del federalismo fiscale basato essenzialmente su decreti governativi, la situazione delle Regioni a statuto speciale appare in tutta la sua particolarità anche sotto il profilo della fonte. L'art. 27 della legge 42/2009 si limita bensì a rinviare alle norme di attuazione dei rispettivi statuti, ma si tratta di un rinvio di carattere ampio, che contiene obblighi di adeguamento al “conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario” (comma 1), tenendo conto “della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori” (comma 2) e mirando “al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato” e al “coordinamento del sistema tributario” (comma 3)<sup>24</sup>. Insomma, la legge ordinaria impone a norme di attuazione statutarie (fonti atipiche e dunque non modificabili dalla legge ordinaria) una serie di obblighi specifici e in ultimo una revisione degli stessi statuti speciali (le cui disposizioni in materia finanziaria – tranne che in Sicilia – sono modificabili con legge ordinaria del Parlamento approvata con il consenso delle Regioni interessate)<sup>25</sup>.

---

(23) Come ad es. per il ruolo attribuito alla SOSE (Società per gli studi di settore) per la determinazione dei fabbisogni standard in materia comunale e sanitaria.

(24) Cfr. G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge 42/2009 (Commento all'art. 27)*, in S. SCOZZESE, F. PIZZETTI, V. NICOTRA (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, p. 335 ss.

(25) Sul fenomeno cfr. S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Le fonti dell'ordinamento finanziario e le tendenze riformiste: spunti per una comparazione*, in F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, cit., p. 339 ss. Cfr. altresì D. IMMORDINO, *La specialità finanziaria alla prova del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, p. 162.

Si pone quindi la domanda del rapporto tra le fonti e dell'adeguatezza delle stesse a conseguire gli obiettivi (nella misura in cui questi siano individuabili). Può la legge statale di attuazione dell'art. 119 Cost., rinviando a decreti delegati, obbligare unilateralmente a emendare gli statuti speciali (leggi costituzionali in questo punto modificabili con legge ordinaria rinforzata a contenuto concertato), imponendo l'ulteriore attuazione degli stessi attraverso norme di attuazione che a loro volta sono fonti non modificabili dalla legge ordinaria? E in termini materiali, dove finisce il coordinamento della finanza pubblica – di competenza statale – e dove inizia l'autonomia finanziaria delle Regioni speciali?

Questi complessi quesiti riportano alla determinazione degli obiettivi delle relazioni finanziarie. In un contesto come quello italiano, caratterizzato da una specialità forte e da un quadro costituzionale assai debole in riferimento al “federalismo fiscale”, possono prodursi paradossi gravi e potenzialmente pericolosi, come la determinazione unilaterale da parte del potere centrale del “contributo di solidarietà” chiesto (*rectius*, imposto) alle Regioni ad autonomia differenziata, al pari delle altre Regioni<sup>26</sup>. L'evidente conseguenza, in termini di fonti del diritto, parrebbe essere che ulteriori contributi o riduzioni di trasferimenti, certo possibili in nome del coordinamento della finanza pubblica, non potrebbero prodursi in base a leggi ordinarie dello Stato, ma solo in base a leggi rafforzate espressione del principio fondativo della specialità: quella bilateralità che è precisamente ciò che distingue, in chiave giuridica, la specialità dall'asimmetria.

---

(26) In particolare, la manovra economica del 2011 (legge 111/2011 e d.l. 138/2011) prevede, almeno inizialmente, minori entrate per le autonomie speciali pari al 50% della riduzione complessiva imposta alle Regioni ordinarie, a fronte di un Pil delle Regioni speciali che è inferiore al 25% di quello delle autonomie ordinarie (dovendo inoltre far fronte a molte più funzioni). I dati tuttavia divergono parzialmente. Cfr. ad es. D. IMMORDINO, *Regione e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009, p. 1309 ss. e, per contro, G. CEREÀ, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del federalismo*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Bolzano, EURAC Research, 2010, p. 69 ss.

### 2.3. *Dalla specialità alla mera asimmetria?*

Un'asimmetria in termini di distribuzione delle risorse è insita in ciascun sistema di federalismo fiscale, perché questo prevede regole per la distribuzione delle risorse tra (e il potere di spesa di) enti territoriali estremamente diversificati in base alla popolazione, alle caratteristiche del territorio, al dato economico, politico, culturale, ecc. E infatti nessun ordinamento prevede una distribuzione puramente aritmetica delle risorse basata sul calcolo *pro capite*, ma ovunque concorrono altri criteri necessariamente asimmetrici per la determinazione del quadro complessivo<sup>27</sup>. L'asimmetria è dunque un tratto essenziale e ineludibile del federalismo fiscale e, in ultimo, di ciascun sistema composto<sup>28</sup>. Nell'ordinamento italiano, poi, l'elemento asimmetrico è stato fortemente accentuato anche sotto il profilo competenziale con l'introduzione, a seguito della riforma costituzionale del 2001, del nuovo art. 116, comma 3, Cost. Questo prevede la possibilità, per le Regioni (ordinarie) che ne facciano richiesta, di aumentare le proprie competenze in alcuni settori circoscritti, altrimenti riservati alla competenza esclusiva dello Stato (istruzione, ricerca scientifica, governo del territorio, salute, beni culturali e ambientali, ordinamento sportivo, ordinamento dei giudici di pace). Per quanto la procedura prevista non sia finora stata adottata per nessuna Regione, l'importanza sistemica della disposizione consiste nel consentire la differenziazione delle competenze anche tra le Regioni ordinarie. L'estensione del principio di asimmetria nelle competenze (e nel relativo finanziamento) a tutte le Regioni non significa però affatto che le Regioni ordinarie possano diventare speciali, ma tutt'al più che alcune di esse potranno diventare "meno ordinarie" delle altre, o meglio, che potranno esercitare qualche competenza esclusiva in più<sup>29</sup>.

---

(27) Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit. V. ora anche F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, ESI, 2012.

(28) Per ulteriori considerazioni cfr. F. PALERMO, "Divided we stand". *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 149 ss.

(29) La distinzione tra Regioni speciali e Regioni ordinarie potenzialmente differenziate

Strutturalmente diverso dall'asimmetria è invece il fenomeno della specialità, basata necessariamente su regole differenziali di natura costituzionale, che prevede, sotto il profilo finanziario, un trattamento "diverso" e più favorevole rispetto al resto del territorio nazionale (pur con le ineliminabili asimmetrie che lo caratterizzano al suo interno). È il caso di realtà volutamente trattate in maniera differenziata per ragioni rientranti nella tutela superiore di determinati interessi costituzionalmente protetti, quali la promozione di minoranze etno-nazionali o la condizione di particolare svantaggio geografico o economico di specifici territori.

A differenza della mera asimmetria, la specialità finanziaria non può prodursi dunque che dalla specialità istituzionale ed è quindi il frutto di opzioni costituzionali a monte che hanno portato il potere costituente a valutare meritevoli di particolare tutela, anche economica, determinate zone del territorio. Pertanto, laddove vi siano specialità costituzionalmente garantite, a maggior ragione il loro *status* non può prescindere da scelte costituzionali fondamentali rispetto all'obiettivo ultimo della disciplina delle relazioni finanziarie, basato su una valutazione degli equilibri tra i diversi interessi costituzionalmente protetti. In concreto, la questione della solidarietà da parte dei territori istituzionalmente e finanziariamente "speciali" rispetto al perseguimento di altri interessi costituzionalmente garantiti (l'uguaglianza tra i cittadini, l'equiparabilità delle condizioni di vita, i livelli essenziali delle prestazioni, ecc.) non può che porsi sul piano costituzionale e non può essere demandata alla legge ordinaria.

In altre parole, tutti gli assetti finanziari ripartiti (come del resto tutte le forme di divisione verticale del potere) sono (più o meno) asim-

---

si manifesta non solo in riferimento al principio e alle competenze concretamente esercitabili, ma anche riguardo alle fonti. Resta infatti diversa l'origine normativa delle diverse tipologie regionali, in quanto gli statuti speciali mantengono il rango di legge costituzionale (art. 116, comma 1), mentre quelli delle altre Regioni si baseranno su una legge regionale di tipo sostanzialmente costituzionale e infine le "leggi di differenziazione" autorizzate dal nuovo art. 116, comma 3 saranno leggi ordinarie rinforzate e negoziate. Rimane inoltre una profonda differenza tra le tipologie di Regioni in riferimento alla presenza nelle Regioni a statuto speciale delle norme di attuazione, non previste invece per le Regioni ordinarie, e di cui la legge di differenziazione sembra costituire (sia pure *una tantum* e per contenuti determinati) l'equivalente funzionale.

metrici, mentre non tutti prevedono delle specialità. E se l'asimmetria è modulabile primariamente dal legislatore ordinario, la specialità è e non può che essere oggetto di precise garanzie costituzionali. Con la conseguenza che le relazioni finanziarie speciali, a differenza della semplice asimmetria, non potrebbero essere disciplinate unilateralmente dal legislatore ordinario, tanto meno in assenza di un quadro coerente rispetto agli obiettivi costituzionali di fondo delle relazioni finanziarie, cosa che invece, come si è visto, è quanto sta avvenendo nel processo di attuazione del federalismo fiscale italiano. In questo modo viene scardinato il sistema delle fonti su cui si basa la specialità, e questa viene così ridotta a semplice asimmetria a dispetto del diverso fondamento costituzionale delle due categorie.

### 3. *Considerazioni conclusive*

Così, passo dopo passo, si trova realizzata la profezia citata all'inizio, con una riduzione del principio di specialità a semplice criterio di asimmetria, e finendo per sottoporre Regioni speciali e Regioni ordinarie ai medesimi vincoli finanziari aggirando l'ostacolo previsto dal diverso regime di fonti che regge l'autonomia speciale rispetto a quella ordinaria. E ciò sembra accadere non in attuazione di un obiettivo chiaro e condiviso, ma per il semplice susseguirsi di interventi che prima ignorano le autonomie speciali e poi provano a ricondurle, con strumenti inappropriati, all'interno di una cornice non tracciata per loro.

Il fatto che si pongano questi complessi (e forse inestricabili) problemi giuridici sembra dipendere infatti solo in parte dall'impianto, pure incerto e lacunoso, delineato dalla legge 42/2009. Questa si limita a far venire al pettine i nodi legati alla specialità finanziaria – sotto il profilo dei contenuti e della fonte – che tuttavia sono venuti crescendo nel corso di un lungo periodo di scarsa o nulla attenzione al sistema delle autonomie speciali e al suo rapporto con l'evoluzione del regionalismo italiano nel suo complesso<sup>30</sup>.

---

(30) Sia consentito sul punto il rinvio a F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2000, p. 935 ss.

Pare insomma giunto il momento di una riconsiderazione complessiva del ruolo delle autonomie speciali nel sistema regionale italiano, non solo relativamente al finanziamento di queste Regioni, ma anche e soprattutto sotto il profilo istituzionale. Tale riconsiderazione non può che svolgersi nel rispetto del principio pattizio, tratto saliente della specialità, e richiede l'identificazione di obiettivi chiari e possibilmente condivisi. In assenza di questo percorso sembra destinata ad allargarsi ulteriormente la forbice tra la fonte della disciplina delle relazioni finanziarie e gli interessi costituzionalmente garantiti (con conseguente sensazione di assedio da parte delle autonomie speciali e frustrazioni crescenti da parte di quelle ordinarie), le regole sulle relazioni finanziarie tra i livelli di governo non potranno operare con effettività, la materia pare destinata a de-costituzionalizzarsi, ponendo il giudice costituzionale nella impropria situazione di creare (*ad hoc* e spesso avendo a parametro la situazione contingente<sup>31</sup>) la regola per il caso specifico.

Un federalismo fiscale senza qualità, ricco di principi e povero di obiettivi finisce insomma per de-costituzionalizzare e dunque per privare di garanzie anche quel che resta del federalismo istituzionale.

---

(31) Cfr. sent. 10/2010 sulla c.d. "social card", in cui la Corte afferma tra l'altro che, in assenza di parametri forniti dalla normativa di attuazione dell'art. 119 Cost., "l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui [...] riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito [...] anche il nostro paese". Al di là del merito, si tratta della dimostrazione di come la mancanza di un quadro normativo chiaro attuativo di obiettivi chiari faccia venire meno la funzione di garanzia e certezza propria del diritto.